LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Comentario al artículo 252 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

[THE PRESCRIPTION IN THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCEDURE - Comment to article 252 of the TUO of Law 27444, Law of General Administrative Procedure]

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

---

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico del plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones administrativas en el procedimiento administrativo sancionador teniendo en cuenta los tipos de infracciones administrativas en las que pueden incurrir los administrados.*

***Resumen**. The reader is offered a legal analysis of the limitation period to determine the existence of administrative offenses in the administrative sanctioning procedure, taking into account the types of administrative offenses that can be incurred by those administered.*

Palabras Clave: Prescripción – Infracción administrativa – Procedimiento Sancionador

Keywords: Prescription – Administrative infraction – Disciplinary procedure

Recibido 15/02/2023
Aprobado 03/03/2023

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

Contra non valentem agere non currit praescriptio[1]. El procedimiento administrativo sancionador es aquel procedimiento especial por el cual la autoridad administrativa imputa la presunta comisión de una infracción administrativa a un administrado para, luego de un debido procedimiento, absolver o imponer una sanción administrativa; sin embargo, la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador para determinar la comisión de una infracción administrativa está sujeto al transcurso del plazo para su prescripción, de esta manera, realizaremos un comentario a cada uno de los numerales y párrafos contenidos en el artículo 252 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo 004-2019-JUS - que indica

"252.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años. 252.2 EI cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. 252.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos. En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia".

1. ¿QUÉ ES LA PRESCRIPCIÓN?

El transcurso del tiempo tiene efectos jurídicos cuando nos referimos a la caducidad y prescripción, la primera implica la pérdida de la acción y del derecho, mientras que la segunda acarrea la pérdida de la acción permaneciendo el derecho; a su vez, la prescripción puede ser adquisitiva o extintiva, será adquisitiva cuando por el transcurso del tiempo se adquiere un derecho, será extintiva cuando por el transcurso del tiempo se pierde la acción (posibilidad) de exigir un derecho.

En el caso que nos ocupa, estamos ante la prescripción extintiva de la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de una infracción administrativa, por lo que transcurrido un tiempo previsto en la ley no sería posible para la autoridad administrativa accionar por la comisión de una infracción administrativa.

2. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

El artículo 252, numeral 252.1, del TUO de la Ley 27444 indica

"La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de

[1] La prescripción no corre para el que no puede ejercitar la acción

las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años".

2.1. Prescripción como facultad. *Ab initio*, se establece que la determinación de la existencia de infracciones administrativas es una **facultad** de la autoridad administrativa, no se establece que es una obligación debido a la posibilidad prevenir al administrado que la realización de la conducta infractora que viene realizando le acarreará una sanción administrativa, esto lo podemos verificar del ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización que comprende un enfoque de prevención del riesgo, como se verificará del artículo 239 del TUO de la Ley 27444 que indica

"La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, ***de prevención del riesgo****, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos" (el resaltado es nuestro).*

2.2. Leyes especiales. Asimismo, se establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales. El plazo de prescripción debe estar previsto en normas con rango de ley (Leyes, Decretos Legislativos, Ordenanzas Municipales, Ordenanzas Regionales), no podría establecerse en normas reglamentarias, salvo que coincida con el plazo previsto en el TUO de la Ley 27444, en cuyo caso se entenderá que existe una aplicación supletoria del referido TUO.

Por otro lado, las leyes especiales no podrían establecer plazos superiores de prescripción a los previstos en el TUO de la Ley 27444, esto en aplicación del inciso 2 del artículo II del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley".

Las leyes especiales, si bien no pueden establecer plazos superiores de prescripción a los previstos en el TUO de la Ley 27444, sí podrían establecer plazos menores de prescripción, por ser una condición más favorable al administrado.

2.3. Retroactividad benigna. El establecimiento de plazos de prescripción favorables al administrado en el tiempo, implicará la aplicación de la **retroactividad benigna** a favor del administrado por aplicación del segundo párrafo, inciso 5, del artículo 248 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y ***a sus plazos de prescripción****, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición" (el resaltado es nuestro).*

2.4. Autonomía de responsabilidades. El cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción, no se

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

perjudica por la prescripción del plazo para determinar la existencia de infracciones administrativas, esto se refiere al principio de autonomía de las responsabilidades que establece que las consecuencias civiles o penales de la responsabilidad de los administrados son independientes de las consecuencias administrativas, tal como se establece en el artículo 264, numeral 264.2, del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario".

Con relación a esto, el plazo de prescripción de la responsabilidad civil contractual o extracontractual y el plazo de prescripción de la responsabilidad penal por la comisión de delitos no se perjudicará por la prescripción del plazo para determinar la existencia de infracciones administrativas.

2.5. Plazo general de prescripción. En caso las leyes especiales no hubieran determinado el plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones administrativas, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años; al ser este plazo en años es contado de fecha a fecha, conforme al artículo 145, numeral 145.3, del TUO de la Ley 27444 que indica

"Cuando el plazo es fijado en meses o ***años, es contado de fecha a fecha****, concluyendo el día igual al del mes o año que inició, completando el número de meses o años fijados para el lapso. Si en el mes de vencimiento no hubiere día igual a aquel en que comenzó el cómputo, es entendido que el plazo expira el primer día hábil del siguiente mes calendario" (el resaltado es nuestro).*

3. INICIO DEL CÓMPUTO DE PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

El artículo 252, numeral 252.2, primer párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica

"EI cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes".

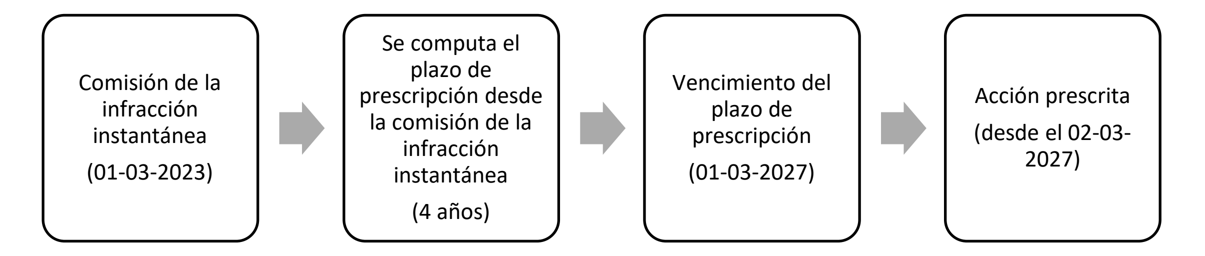
La consumación de la infracción es el momento en que se verifican todos los elementos objetivos y subjetivos que componen el concreto tipo administrativo, las infracciones pueden ser: infracciones de consumación instantánea, de consumación permanente e infracciones de estado. De esta manera, según su duración, las infracciones administrativas son: infracciones instantáneas, infracciones de estado (infracciones instantáneas con efectos permanentes), infracciones continuas e infracciones permanentes.

3.1. Infracciones instantáneas. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes.

3.1.1. Infracción instantánea propiamente dicha. La infracción instantánea es la infracción administrativa que se consuma en el instante en que se produce el resultado, sin que el resultado determine la creación de una situación antijurídica duradera. Pueden ser infracciones de mera actividad o de resultado en los que la realización de la conducta o del resultado se agotan en un único momento; en estos casos la infracción se consuma en un instante y el estado antijurídico creado con la comisión de la infracción no se proyecta en el tiempo, *verbi gratia*, serán infracciones instantáneas las siguientes

a. Retirar los afiches de clausura instalados por disposición municipal. El instante de retiro del afiche consuma la infracción.

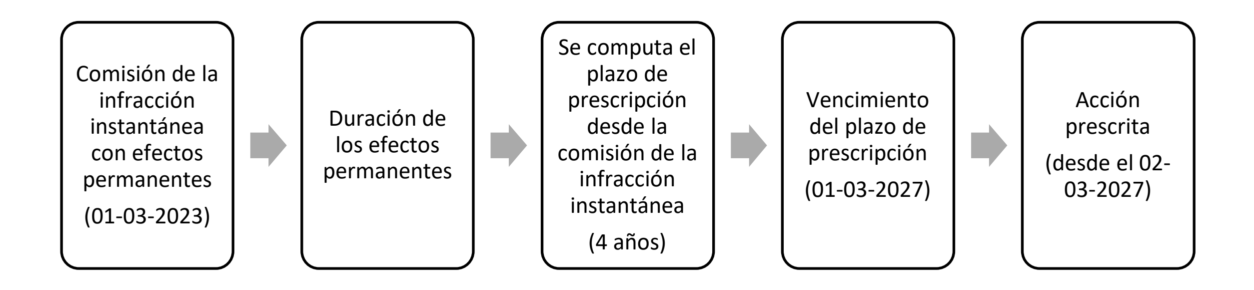
b. Manipular productos pirotécnicos en locales públicos. La manipulación de un producto pirotécnico en un local público se agota en un solo momento.



3.1.2. Infracciones instantáneas con efectos permanentes. Las infracciones instantáneas con efectos permanentes o infracciones de estado son aquellas cuya conducta destruye o disminuye el bien jurídico tutelado, en forma instantánea, en un solo momento, pero permanecen las consecuencias nocivas del mismo, *verbi gratia*, serán infracciones instantáneas con efectos permanentes las siguientes

a. Realizar pintas en las fachadas públicas sin autorización municipal. La realización de las pintas en fachadas públicas agota instantáneamente la infracción, si bien sus efectos (permanencia de las pintas) perdurarán en el tiempo.

b. Estacionar vehículos en la vía pública afectando el libre tránsito peatonal. El estacionar el vehículo agota la infracción, afectar el libre tránsito son los efectos que se mantienen en el tiempo.

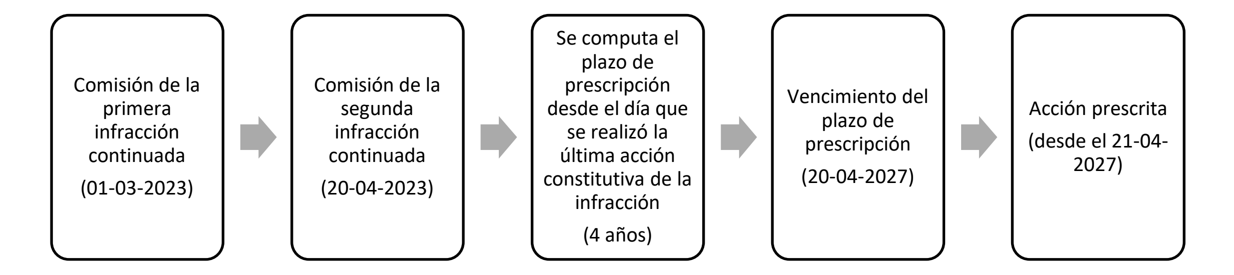


3.2. Infracciones continuadas. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas.

La infracción continuada sirve para evitar admitir la concurrencia de varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe una unidad objetiva y/o subjetiva que permite ver a distintos actos, por sí solos infractores y no producidos en forma de unidad natural de acción, como parte de un proceso continuado unitario. La infracción continuada es aquella infracción en la cual el sujeto activo para producir un resultado realiza un conjunto de actos ilícitos y solo una lesión al bien jurídico tutelado en la norma administrativa, *verbi gratia*, serán infracciones continuadas las siguientes

a. No solicitar la presentación del DNI a toda persona que ingresa a las cabinas de internet. Cada vez que ingresa una persona a una cabina de internet el propietario no pide DNI.

b. Realizar la actividad de parapente en áreas de uso público sin autorización municipal. Cada vez que se realiza la actividad de parapente se comete una infracción administrativa.

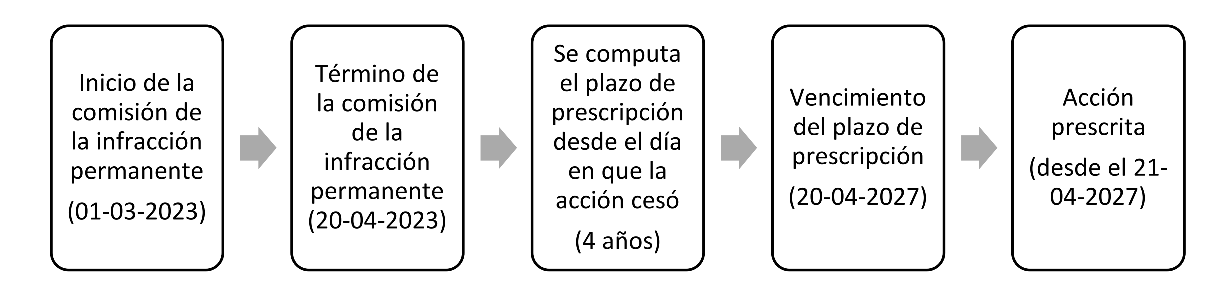


3.3. Infracciones permanentes. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

La infracción permanente supone el mantenimiento de una situación antijurídica de cierta duración por la voluntad del infractor, dicho mantenimiento sigue realizando el tipo administrativo, por lo que la infracción se sigue consumando hasta que se abandona la situación antijurídica, *verbi gratia*, serán infracciones permanentes las siguientes

a. Tener el terreno sin construir y/o predio en estado de abandono con desmonte. Mientras se mantenga en estas condiciones el terreno persiste la comisión de la infracción.

b. No exhibir en lugar visible de la obra, la licencia de edificación o demolición, cuaderno de obra y/o planos aprobados. Mientras no se realice esta exhibición la infracción es permanente.



4. SUSPENSIÓN Y REANUDACIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

El artículo 252, numeral 252.2, segundo párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica

"El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado".

4.1. Suspensión del plazo de prescripción. La suspensión del plazo de prescripción, no implica la pérdida del plazo transcurrido, por lo que este se puede reanudar. En el presente caso, se establece un supuesto de suspensión del plazo de prescripción a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción conforme al artículo 255, inciso 3 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones": "3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación"

De esta manera, la notificación de la imputación de cargos es la que suspende el plazo de prescripción, pero, no suspende dicho plazo la emisión de la imputación de cargos; a lo que se suma, que la notificación de imputación de cargos debe ser válida para suspender el plazo de prescripción, esto es, que debe cumplir con los requisitos de ley previstos para la notificación.

4.2. Reanudación del plazo de prescripción. Notificada la imputación de cargos, el plazo de prescripción se suspende, siendo que puede reanudarse, inmediatamente, si el trámite del procedimiento sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado, lo indicado se deriva de la obligación de las autoridades administrativas de observar el **principio de impulso de oficio** previsto en el artículo IV, numeral 1.3 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias".

Por lo que esta reanudación del plazo de prescripción no operará en el caso de actuaciones dilatorias por parte del administrado, conforme a lo previsto en el artículo 67, inciso 1 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los administrados respecto del procedimiento administrativo, así como quienes participen en él, tienen los siguientes deberes generales: 1. Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de ***solicitar actuaciones meramente dilatorias****, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental" (el resaltado es nuestro).*

5. DECLARACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

El artículo 252, numeral 252.3, primer párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica

"La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos".

A diferencia de la prescripción extintiva en el ámbito civil, en el ámbito público la prescripción puede ser declarada de oficio por la autoridad administrativa. Por su parte, se indica que los administrados pueden plantear la prescripción en vía de defensa, como se verificará del siguiente modelo de escrito

Modelo de solicitud de declaración de prescripción de la acción administrativa

Expediente Nro. […]
Sumilla: Solicito se declare la prescripción de la acción administrativa

Señor [indicar la denominación de la autoridad que conoce del procedimiento administrativo sancionador]

[nombres y apellidos del administrado], identificado con DNI […], con domicilio real en […]; a Ud., respetuosamente, digo:

1. En el presente caso, la comisión de la conducta infractora se dio el 03 de marzo de 2018; sin embargo, se me abrió procedimiento administrativo sancionador el 01 de marzo de 2023.

2. Lo anterior contraviene el artículo 252, numeral 252.1 del TUO de la Ley 27444 que indica "La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años".

3. Es así que desde el 03 de marzo de 2018 al 01 de marzo de 2023 ha prescrito la acción administrativa, por cuanto la infracción ha prescrito el 03 de marzo de 2022.

Dentro de este contexto,

En vía de defensa, **solicito** se declare la prescripción de la acción administrativa para iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador, disponiéndose la conclusión y archivo del presente expediente.

Por lo expuesto

Pido a usted acceder a lo solicitado.

Lima, 05 de marzo de 2023.

[firma del administrado, no es necesaria la firma de abogado]

6. RESPONSABILIDAD POR LA INACCIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 252, numeral 252.3, segundo párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica

"En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia".

La declaración de prescripción puede implicar la responsabilidad administrativa de los ex servidores, servidores o funcionarios que motivaron la prescripción, remitiendo los actuados a la autoridad competente como es el Secretario Técnico a cargo de los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) que se encuentra en cada entidad pública; desde el punto de vista del procedimiento administrativo, las posibles faltas administrativas que se podrían imputar podrían ser:

a. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos[2], *verbi gratia*, esta demora podría implicar la reanudación del plazo de prescripción o la imposibilidad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador.

b. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo[3], *verbi gratia*, esta demora podría derivar en la reanudación del plazo de prescripción.

c. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones[4].

d. No resolver dentro del plazo establecido para cada procedimiento administrativo de manera negligente o injustificada[5].

CONCLUSIONES

El transcurso del tiempo puede derivar en la prescripción de la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de una infracción administrativa, esta facultad por regla general prescribe a los cuatro (04) años computados desde la comisión de la infracción instantánea o infracción instantánea con efectos permanentes, en el caso de la infracción continuada se computará desde la comisión de la última acción continua y en la infracción permanente se computará desde que termina la permanencia voluntaria de la acción infractora[*].

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Mir Puig, Santiago (2006). Derecho Penal. Parte General. Octava edición. Barcelona, España: Editorial Reppertor.

---

[2] Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 2 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[3] Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 3 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[4] Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 7 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[5] Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 11 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[*] El autor es abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

- Sáenz, Julia (2020). Derecho penal panameño. Parte General. Panamá: Ediciones Doctora Julia Sáenz

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2023). La prescripción en el procedimiento administrativo sancionador. Comentario al artículo 252 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen V, Marzo 2023, pp. 07-16. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.